

冷戦期CSCEプロセスにおける ソ連外交とマイノリティ問題

玉井 雅隆

東北公益文科大学総合研究論集第38号 抜刷

2020年7月30日発行

冷戦期CSCEプロセスにおける ソ連外交とマイノリティ問題

玉井 雅隆

はじめに

冷戦終結から30年を迎え、CSCE研究は国内外に新たな知見を得ている。ニコラス・バダラッシ、サラ・シュナイダー（編）（2018）『CSCEと冷戦の終結：外交、社会そして人権 1972-1990（The CSCE and the End of the Cold War: Diplomacy, Societies and Human Rights, 1972-1990）』や、玉井雅隆（2018）「バチカンと国際政治－CSCEにおけるバチカンの役割と宗教－」『平和研究』などがある。

1972年にフィンランドのディポリにて交渉が開始された欧州安全保障協力会議（CSCE）、1975年に署名されたヘルシンキ宣言は、その第一義的な存在価値は東西間の安全保障における現状維持であった。人権問題はソ連を含めた東側諸国にとっては国内管轄事項であり、西側諸国の批判を内政干渉として退けることが可能である、とソ連は判断していた。実際にベオグラード再検討会議（Belgrade Follow-up Meeting）・マドリッド再検討会議（Madrid Follow-up Meeting）においては、西側の批判を内政干渉として退けており、しばしば最終文書の合意に至ることはなかった。しかし一方でソ連はマイノリティ問題に関しては、ユーゴスラヴィアと並び積極的であった。

この姿勢が転換するのは、1986年から始まるウィーン再検討会議（Vienna Follow-up Meeting）であった。この会議では冒頭、シュワルナゼ外相が人的側面再検討会議のモスクワ誘致を打ち出すなど、ソ連外交が「新思考外交」として新たな側面に入ったことを強く印象づけた。ハンガリーやポーランドがこれに追随する一方で、ルーマニア、ブルガリア、チェコスロヴァキアや東ドイツはこの様な姿勢に反発し、1989年に開催されたパリ人的側面再検討会議（Paris Conference on Human Dimension）では、東側ブロック自体が分裂するにいたった。ソ連は同時にCSCEにおけるマイノリティ問題に関しては人権問題とは逆に、それまでの寛容な態度から一変し厳しい姿勢に転換するように

なる。

本論文では、まずCSCEプロセスにおけるマイノリティ問題に関して整理したのち、ソ連外交がCSCEプロセスにおいてマイノリティ問題に関してどのように対処してきたのか、そしてなぜソ連は態度を転換させたのか、という点に関してCSCEプロセス全般における東側ブロックの動態とも関連させつつ、分析を行う。

1. 国際政治における「マイノリティ」

マイノリティ問題が国際的な問題として大きく取り扱われるようになったのは、第一次世界大戦後のドイツ、オーストリア、トルコ、ロシアの各帝国の崩壊による中東欧諸国の独立からであった。これらの帝国の崩壊後に成立した中東欧諸国は、いずれの国家においても当該国家内にマイノリティを含んでいた。特に、チェコスロヴァキア国内に居住するハンガリー系マイノリティや、ポーランドに居住するドイツ系マイノリティなど、国籍は居住国であるものの、隣接国または近隣国に当該民族の国家（Kin-state）が存在する、いわゆる「ナショナル・マイノリティ」が多数居住していた¹。

それらのマイノリティの存在は、しばしばそれら居住国とマイノリティの間の問題が当該マイノリティの国家との関係性において問題となることがあり、ひいては紛争の引き金になると懸念された²。それ故に、第一次世界大戦後には国際連盟常任理事会へのマイノリティ代表による出訴権の設定を行うことで、マイノリティの権利保護を図った³。また第一次世界大戦の戦勝国と中東欧諸国並びに中東欧諸国間の条約を締結することで、マイノリティの保護が当該居住国に義務付けられた。しかしながらこれらの条約などは当該国にとっては外部からの強制であり、還元されるものではなかった。また、1930年代に入ると中東欧諸国の政権が相次いで非民主化していき、これらの条約が順守されるこ

¹ 第一次世界大戦後のナショナル・マイノリティとマイノリティ保護枠組に関しては Jennifer Jacson Preece, *National Minorities and the European Nation-States System*, Clarendon Press, Oxford, 1998) pp.67-94.

² 田畑茂二郎『国際化時代の人権問題』岩波書店、1988年、18-19頁及び金東勲『人権・自決権と現代国際法-国連実践過程の分析-』新有堂、1979年、110-112頁参照。

³ Jacob Robinson "Internatinonal protection of minorities : a global view", *Israel Yearbook of Human Rights*, 1 (1971), pp.73-75

とはなかった⁴。さらに、ナチス・ドイツのヒトラーによるオーストリア併合、チェコ併合が民族自決原則に基づく要求であり、さらにポーランド回廊の割譲要求がひいては第二次世界大戦の開戦要因ともなったことから、第二次世界大戦以降は欧州のみならず国際政治においても、国際社会は「マイノリティ問題」に関しては消極的な姿勢を示し続けることとなった⁵。

2. CSCEプロセスにおけるマイノリティ問題とソ連外交

2-1. ヘルシンキ準備会合とヘルシンキ最終議定書

1960年代の東側陣営によるブカレスト・アピールや、NATOによるアルメル・レポートなどによって進展を見たCSCE交渉はその性格から、安全保障をその主眼に置いた交渉であった。それ故に、マイノリティ問題を含めた人道問題はその中心ではなかった。1973年に始まるCSCE交渉では、マイノリティ問題に積極的な姿勢を示していたのはユーゴスラヴィアであり、ソ連ではなかった⁶。

マイノリティの権利と関連して問題点を指摘されたのが、自決権の問題である。国際法学者カーセッセ（Antonio Cassese）によると、国際政治において自決権の問題に積極的であったのは、ソ連であった。ソ連は国連憲章の起草時に、植民地帝国であったイギリスやフランスなどとの間で反植民地主義の立場から交渉を行い、国連憲章内に自決権を挿入することに成功した⁷。しかしながらソ連が国際政治において主張した「自決権」は、植民地の独立を意味するいわゆる「外的自決（External Self-determination）」であった⁸。従ってCSCE交渉においては、欧州大陸では植民地が存在しないことから外的自決権（External

⁴ 吉川元『民族自決の果てに』有信堂、2009年、95-98頁。

⁵ 国際人権規約自由権規約第二七条はマイノリティ保護を定めた条文であるが、「権利を否定されることはないであろう」という間接的表現にとどまっている。

⁶ 拙著『少数民族高等弁務官と平和創造』国際書院、2014年、101-105頁。

⁷ Antonio Casesse "The Helsinki Declaration and Self-Determination", in Mary Frances Dominic, *Human Rights, International Law & the Helsinki Accord*, (Montclair, N.J.: Allanheld, Osmun, 1977), p.83.

⁸ 外的自決及び内的自決に関しては、吉川元「マイノリティの安全と国際安全保障」吉川元・加藤普章（編）『マイノリティの国際政治学』有信堂、2000年、230頁及びPark Jungwon "Integration of Peoples and Minorities: An Approach to the Conceptual Problem of Peoples and Minorities with Reference to Self-Determination under International Law", *International Journal on Minority and Group Rights*, 13 (1) (2006), 69-93

Self-determination) 問題は発生しえないことは、ソ連にとって明白であった⁹。

一方で政体決定の権利に関する内的自決権 (Internal Self-determination) に関しては、東西間に差異が存在していた。西側諸国の立場からは東側諸国の共産主義体制はソ連から強制されたものであり、内的自決権は達成されていない。しかし一方で東側諸国からは、共産主義体制は国民の賛同を得られたものであるとみなし内的自決権は達成されている、と考えられていた。特にソ連はこの点に関しては東側支配やブレジネフ・ドクトリンの正当性¹⁰にも関連することから西側提案に譲ることはなく、オランダ提案に含まれる「変更する (change)」などに関して強く反対をしていた¹¹。ソ連だけではなく、西側の中でもマイノリティ問題を抱えるキプロス、ギリシアやトルコもこのような自決権に関しては積極的ではなく、最後まで西側と東側及び西側内部の溝は埋まらなかった。その為に最終的には第八原則に「人民の自決と平等」 (Equal rights and self-determination of peoples) として明記することで妥協したものの、この「自決」が何をさしているのか、という点に関しては玉虫色の決着となった。

2-2. 再検討会議とマイノリティ問題

CSCE プロセスの大きな特徴の一つは、ヘルシンキ宣言の履行状況に関する再検討会議 (Follow-up Meeting) であった。東側諸国にとってはヘルシンキ宣言がある種のゴールであったのに対し、西側諸国にとってはスタートであった。その為、1972年のヘルシンキ準備会合 (Dipoli Talks) 以来西側諸国によって再検討会議の開催が要求された¹²。最終的には非同盟・中立国であるユーゴスラヴィア政府の強い招致により、1977年にベオグラードで再検討会議が開催されることとなった¹³。

⁹ Ibid., p.98.

¹⁰ Ibid., pp.102-103. 及び William Korey, *Human Rights and the Helsinki Accord : Focus on U.S. policy*, (Foreign Policy Assn, 1983), p.10.

¹¹ Op.cit., p.99

¹² EC9カ国及びNATO加盟国の要求による。また、特に再検討会議の開催を要求したのはフランスであった。Luigi Valsalice, *The CSCE Follow-up process : an assessment*, in Nils Andren&Karl E. Birnbaum, *Belgrade and beyond : The CSCE process in perspective*, (Alphen aan den Rijn, Netherlands ; Rockville, Md. : Sijthoff & Noordhoff, 1980), p.78 及び Jan Sizzo& Rudolf Th. Jurrjens, *CSCE Decision making : The Madrid Experience*, (The Hague ; Boston : M. Nijhoff, 1984), p.54.

¹³ ユーゴスラヴィアが再検討会議開催に名乗りを上げた理由としては、3点を挙げることができる。

この東側諸国にとってはゴール、西側諸国にとってはスタートという意識の相違は、東西両陣営が妥協することで相互に利得を獲得することが可能である安全保障問題ではなく、人権問題に表れてくることになった。特にアメリカはカーター（Jimmy Carter）政権下であり、ユダヤ人出国問題をはじめとした人権問題でソ連を批判した¹⁴。言い換えると、ソ連が得意としているはずのマイノリティ問題に関し、アメリカはソ連に対して批判を行った。カナダ、オランダなどもアメリカに同調して、人権の側面におけるヘルシンキ最終議定書違反をソ連に対して行っていた¹⁵。

ソ連はこのような西側からの批判に対し、北アイルランド問題やバスク問題などを引き合いに出して、批判をかわそうと試みていた¹⁶。本再検討会議においてソ連はブルガリアと共同で、トルコにおけるクルド人への人権侵害に関し宣伝を行うなど、東側が一定程度優位であったマイノリティ問題に関して、西側諸国に対して批判を繰り返していた¹⁷。換言すると、ソ連にとってマイノリティ問題は、西側諸国の人権批判に対するカウンター提案としての存在価値であり、履行違反批判に対する取引材料であった。

1980年にはベオグラードに引き続き、スペインのマドリッドにおいてマドリッド再検討会議が開催された。アメリカの外交姿勢は政権交代もあって一転

欧州の安全保障に関する情報交換、最終議定書のすべての分野における履行状況に関する検討及びCSCEを継続させることに関する合意形成、である。Jovan Cavoski"On the Road to Belgrad : Yugoslavia's Contribution to the Defining of the Concept of European Security and Co-operation 1975-1977", in Vladimir Bilandzic, Dittmar Dahlmann& Milan Kosanovic, *From Helsinki to Belgrad, The First CSCE Follow-up Meeting and the Crisis of Détente*, (Bonn : Bonn University Press, 2012), pp.89-90.

¹⁴ 1976年7月には、米国上院外交委員会内にヘルシンキ委員会が設立されている。John Fry, *The Helsinki Process : Negotiating security and Co-operation in Europe*, (Washington, DC : National Defense University Press, 1993), p.26.

¹⁵ ただし、フランスなどデタントを重視する立場の諸国からは、アメリカの「行き過ぎた」人権問題の追及に関して批判が出ていた。

¹⁶ 豊島棟克「「人権」めぐり波乱模様 東西対話の場、ベオグラード全欧会議」『世界週報』1977年3月5日号、15頁。ソ連はこの他にも西側諸国における失業問題などを取り上げると同時に、第一バスケット第六原則の内政不干渉原則を盾に批判をかわそうとしていた。

¹⁷ Jordan Baev" Bulgaria and the Warsaw Pact consultations on the CSCE Proess : From Helsinki to Belgrad", in Vladimir Bilandzic, Dittmar Dahlmann& Milan Kosanovic, *From Helsinki to Belgrad, The First CSCE Follow-up Meeting and the Crisis of Détente*, (Bonn : Bonn University Press, 2012), p.115 .

し、人権外交も姿を消した¹⁸。本会議でアメリカを含めた西側諸国が議題として取り上げられたのは、ベオグラード再検討会議と同様にソ連のユダヤ人出国問題であった¹⁹。この事とも関連し、西側諸国共同提案として反セム主義（Anti-semitism）に関する提案が出された²⁰。

これに対し、ソ連側は「内政不干渉原則」を盾にとり、自国の内政問題であるとして反論した²¹。この他、前回のベオグラード再検討会議と同じく、アメリカにおける黒人差別や英国における北アイルランド問題を取り出し、反論を行っていた²²。

ソ連側のベオグラード、マドリッド両再検討会議を通しての反応としては、西側諸国から自国のマイノリティ問題の一種であるユダヤ人出国問題に関して批判が及ぶと、西側諸国に存在するマイノリティ問題を持ち出して批判をかわそうとする、一種の取引材料としての存在であった。このことは同時に、ソ連外交にとってマイノリティ問題は主要なものではなかった、と結論付けることができる。

ウィーン再検討会議冒頭の外相級会合において、新思考外交を展開していたシュワルナゼ（Eduard Amvrosievich Shevardnadze）ソ連外相が人権再検討会議のモスクワ招請を表明し、外交団を驚かせた²³。CSCE研究者ゲバリ

¹⁸ 但しアメリカの外交史研究者モウワー（Alfred Glenn Mower Jr）によると、カーター政権後期とレーガン政権における人権外交は、レーガン政権が「人権外交」と名づけなかったが実際にはアメリカの理想が反映されたものであり、そこまで大きな変化ではない、と論じている。Alfred Glenn Mower Jr, *Human Rights and American Foreign Policy: The Carter and Reagan Experiences* (New York: Greenwood Press, 1987). 実際に、アメリカ代表団大使であるカンペルマン（Max M.Kampelman）は、カーター政権期の任命であったが、レーガン政権下でも引き続き任命されている。Edward L.Killham, The Madrid Conference, *World Affairs*, 146-4 (1984), p.342.

¹⁹ John Fly, *ibid*, pp.57-59. ヘルシンキ最終議定書において出入国の権利が承認された後、ユダヤ人の出国者数は急増したが、1980年頃から1/10に激減していた。

²⁰ 共同提案国はアメリカ、ベルギーである。

²¹ John Fly, *ibid*, p.57. なお、ソ連の国際関係研究者であるクズネツォフ（Vladlen Kuznetsov）は著書の中で、情報・信条の自由な流通などは国家間の合意のもとに行われるべきである、と指摘している。また、主権の平等、内政不干渉原則、領土保全の原則を基本として異なる陣営間の交流がなされるべきであるとも指摘している。Vladlen Kuznetsov, *Europe: Ten Years after Helsinki*, (Progress Publishers: Moscow, 1985), pp.220-222.

²² Jan Sizzo& Rudolf Th. Jurrjens, *ibid*., p.251.

²³ Stefan Lehne, *The Vienna Meeting of the Conference on Security and Co-operation in Europe, 1986-1989*, (Boulder: Westview Press, 1991), p.127.

このシュワルナゼ演説（CSCE/WT/VR.3）に関しては、西側諸国のうちアメリカは単なるソ連によるアピール戦略の一環とみなし、冷淡な反応であった。イギリス、カナダ及びフランスも同様の

(Victor-Yves Ghebali) の指摘によると、ソ連の認識としては、国際社会の共通議論に乗るためにはソ連も人権分野において改善姿勢を見せなければならぬと考えたためであった。ソ連の人権状況に関しては西側諸国からの批判を受けつつも改善の兆しが見え始めていた²⁴。それに対して、新たに民族間の対立が東側陣営において見られつつあった²⁵。

ソ連ではカザフにおいて民族暴動が発生し、ウズベクでもメスヘティア・トルコ人の処遇を巡ってウズベク人が暴動を起こし、アルメニア、アゼルバイジャン間でも対立が発生しつつあった²⁶。独ソ不可侵条約の秘密議定書の結果併合したバルト三国に関しても、それら諸国でソ連からの独立を目指す動きが活発となっていた。また、グラスノスチの進展に伴い、それまで抑えられてきた反セム主義が表面に出てきた時期でもあった²⁷。

このような状況の元、人権問題全般に関してソ連は西側との協調姿勢を取り始めていたが、ソ連がそれまで得意としてきたマイノリティ問題に関しては一転して消極的姿勢を示し始めてきた時期でもあった。

ウィーン再検討会議の最終文書はカナダ提案に近い形で成立となり、参加国はナショナル・マイノリティの権利に対して、立法・行政措置、司法的措置

見解を抱いていたが、西ドイツは好意的に見ていた。当初アメリカは傍観の態度をとったが、1987年に入りソ連がユダヤ人の出国を認め、政治犯の釈放や家族の再結合に関して積極的な姿勢を見せてからは、このソ連の姿勢を評価するようになっていった。なお、この演説は後にCSCE/WT.2（一九八六年十二月十日提出）として、正式に提案化された。アメリカの姿勢に関しては、Commission on security and co-operation in Europe, *From Vienna to Helsinki : Reports on the inter-sessional meeting of the CSCE process*, p.14も参照。

²⁴ 西側諸国にとってソ連の人権抑圧の象徴であったサハロフ（Andrei Dmitrievich Sakharov）の自宅軟禁解除など、ソ連はウィーンCHD期間中に西側諸国に対し、改善のシグナルを発していたとみることができる。なお、ソ連における人権運動の起源及び展開に関しては、吉川元『ソ連反体制運動の展開－ソ連人権問題の国際化－』広島修道大学総合研究所、一九八三年参照。

²⁵ 例えばソ連では、ブレジネフ期の大規模汚職が発覚したカザフ人のカザフ共産党第一書記を、ロシア人に置き換えようとして、アルマアタにおいて暴動が発生した。ゴルバチョフは後に回想記において、「ロシア人書記は市民の声を聞く有能な人材であり、カザフ建て直しに必要な人材である」からカザフ第一書記に配置した、としている。しかしこのことは皮肉にもゴルバチョフの民族問題の軽視姿勢を示すものでもあった。ミハイル・ゴルバチョフ（著）、工藤誠一郎・鈴木康雄（訳）『ゴルバチョフ回想録 上巻』新潮社、1996年、622-649頁、及びアーサー・ブラウン（著）、小泉直美・角田安正（訳）『ゴルバチョフ・ファクター』藤原書店、2008年、500-504頁。

²⁶ この問題に関しては、Andrei Khazhin, *Durable Solutions for Meskhetian Turks : The Issue Revisited*, *European Yearbook of Minority Issues*, 4(2006), pp.495-511.

²⁷ Zvi Magen, *Jews in the USSR : A minority at crossroad*, *Israel Yearbook on Human Rights*, 20 (1990), pp.332-334.

などを講じることで合意した²⁸。また自国のナショナル・マイノリティに関して、エスニック、文化的、言語的、宗教的アイデンティティの促進に関しての合意も図られた²⁹。この再検討会議においては、ユーゴスラヴィア及びハンガリーの積極姿勢が目立った。

同時に西側諸国やN+N（非同盟・中立諸国）諸国である西ドイツ、ノルウェー、オランダ、オーストリア及びカナダも個人の権利を通じたマイノリティの権利擁護と言う点では従来よりも積極的姿勢に転じた³⁰。しかし一方ではソ連のように従来ほど積極的ではない姿勢に転じた参加国も存在した。特にルーマニアは、外相トツ（Ioan Totu）が、アメリカによるルーマニア及びブルガリアの名指し批判に対し反論を行うなど、先にも言及したとおり最後まで強硬姿勢を崩すことはなかった³¹。

2-3. 東欧革命期のソ連外交とマイノリティ問題

1990年に開催されたコペンハーゲン人的側面会議（Copenhagen Conference on Human Dimension）では、前年6月に開催されたパリ人的側面会議（Paris Conference on Human Dimension）とは異なり東欧革命後であることから、東西の人権観に隔たりは存在しなくなった。しかし一方で冷戦終結によって、それまで冷戦構造に隠されてきたマイノリティ問題が、ソ連内中央アジアにおける民族間の衝突やバルト三国における独立運動の激化、ルーマニア在住ハンガリー系マイノリティに関するハンガリーとルーマニアの対立など、特に東側

²⁸ Vienna Concluding Document, Printipal, para.18

²⁹ *Ibid.* para.19

³⁰ Alexis Heraclides, *Helsinki-I : from 'Cold War' to 'a new Europe'. The human rights phase of the Conference on Security and Co-operation in Europe, 1975-1990*, (Athens: The Greek Institute for international and Strategic Studies, 1991), p.8. なお、ヘラクリデスはカナダ、西ドイツ及びノルウェーもマイノリティ問題の積極的な姿勢を見せ始めたとする。ナショナル・マイノリティ・イシューをどの範囲で検討するかという問題になるが、人的交流や家族の再結合など広義のマイノリティ問題に関してこれら諸国はすでに1973年から始まるジュネーブ交渉において既に積極的な姿勢を見せていた。

³¹ ルーマニア外相トツ（Ioan Totu）、1989年1月18日ステートメント。トツは、シュルツ演説に反発を示し、「アメリカは社会主義諸国間との関係改善に興味はないのか。（中略）ルーマニアは社会の発展に関して誰の許しも得ないことを想起したい。ルーマニアの現実や全てのルーマニア人民（the whole Romanian people）の願望を考慮した社会の発展の筋道に従って、（発展の方法を）選択するのである」と述べている。トツはこうに述べ、他国の批判を「内政干渉」と批判し、ヘルシンキ最終議定書十原則が等価値を有すると強調していた。

諸国に目立つようになった³²。

コペンハーゲン人的側面会議やその結果作成されたコペンハーゲン文書は、CSCE プロセスにおいてはじめて正面からマイノリティの権利を取り上げた。しかしマイノリティに関する条項の主導権はソ連ではなく、カナダ、オランダや北欧諸国のような西側諸国によって進められた。冷戦期のCSCE プロセスでは自国のマイノリティ政策の優位性を誇っていたソ連は、本会議ではもはやマイノリティ問題に関して触れることはなかった³³。本会議ではいくつかの国がマイノリティ保護に関するメカニズム提案を提出しているが、それに対してソ連は決めるには会議の期間が短すぎる、として消極的姿勢をとった。

1991年7月にはジュネーブ少数民族専門家会議 (Geneva Expert Meeting on National Minorities) が開催されたが、この場でもソ連は「人権 (human rights)」と「人民の権利 (rights of peoples)」という形で、これまでよりも踏み込んだ形で両者の人権の関係性を主張し、それぞれの尊重を目指すとしている³⁴。即ち、マイノリティの権利は「人民の」権利に集約されるとしており、これまでのソ連の見解を根底から覆すものであった。本会議ではソ連はイギリスや北欧諸国とともにマイノリティに関するメカニズム案を提出する³⁵。これはそれまでに構築されてきたCSCEの「人的メカニズム」の拡充であり、マイノリティの権利を人権保護の枠内で処理するべきである、とするソ連の新しい主張の表れでもあった³⁶。この会議の主要議題は、ユーゴスラヴィア紛争への対処であった。しかしながら同時にソ連も民族問題に揺れており、この会議で「マイノリティ

³² 1989年9月21日からソ連外相シュワルナゼはアメリカを訪問しブッシュ大統領、ペーカー国務長官と会談を行った。ペーカーとの会談した中でシュワルナゼは、ソ連における民族問題を率直に認めている。また、エストニアを例に出し、独立したとしてもエストニア内のロシア語話者の問題が発生するだろうと述べ、アメリカがバルト諸国独立支援を打ち出さないように求めている。ジェームス・A・ペーカーIII「シャトル外交 激動の四年 (上)」新潮社 (James A. Baker III, *The Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace, 1989-1992* (Vol.2), (New York: G.P. Putnam, 1995)), 305-308頁。

³³ Alexis Helaclides, *Security and co-operation in Europe: the human dimension, 1972-1992*, (London: Portland, Ore.: F. Cass., 1993), pp.122-123.

³⁴ ソ連大使タラゼビッチ、ジュネーブ少数民族専門家会議第二回全体会合ステートメント, 7月2日。

³⁵ 人的メカニズム活用案 (REMN.1)、主要提案国はソ連の他、イギリス、北興諸国、ドイツ、ルーマニア、ブルガリア、スイス、オーストリアなどである。

³⁶ アメリカ議会のヘルシンキ委員会メンバーであるワイズ (Samuel Wise) によると、当時のソ連、ユーゴスラヴィアの遠心化状況のために、ナショナル・マイノリティ権利保護の否定的影響力を特にソ連、ユーゴスラヴィア及びルーマニアが主張した。

の権利」の再確認、特に「自決権」の再確認の重要性は全ての参加国が認識していた。しかしながら最終的にはドイツなどの抵抗により、CSCEプロセスにおける自決権が「内的」自決であって、「外的」自決ではない、マイノリティの権利保護もこれを超えるものではない、とする再確認を行うことができなかった³⁷。

換言すると、ソ連はそれまでのCSCEプロセスにおける民族問題の扱いとは異なって、もはや民族問題に関しては西側に対して優位に立つものではなかった。むしろバルト三国をはじめとする自国の民族問題に揺れており、民族問題に関して積極的関与を行うものではなかった。このことは同年9月から10月にかけて開催されたモスクワ人的側面会議（Moscow Conference on Human Dimension）においても、同様の傾向を示していた。

3. CSCEプロセスにおけるソ連外交とマイノリティ

CSCEプロセスにおいて、ソ連外交の方針は信頼醸成措置や軍縮などの安全保障分野に関しては、その継続に関与し続ける点で方針は統一されたものであった。一方で本稿に取り上げたマイノリティ問題に関しては、先に検討した通りウィーン再検討会議を境としてその外交方針が転換し、まったく異なる様相を見せるようになってきていた。次に、その要因に関して二点を挙げて検討していきたい。

3-1. 内部要因

ヘルシンキ宣言成立後に改正されたソ連憲法（ブレジネフ憲法）にはヘルシンキ宣言十原則がそのまま記載されるなど、ソ連外交にとってヘルシンキ宣言は外交的勝利であるとみなされてきた³⁸。CSCE研究者である宮脇昇によると、ヘルシンキ宣言署名後、ソ連指導部ではブレジネフ（Leonid Il'ich Brezhnev）外交の勝利であると称賛され、宣伝された³⁹。それはヘルシンキ宣言における

³⁷ 拙著、2014年、156-178頁。

³⁸ 一方で西側諸国では、CSCEは「第二のミュンヘン」として東側諸国民を見捨てるものである、とする論調が見られた。Sarah B.Snyder, "Jerry, Don't go": Domestic Opposition to the 1975 Helsinki Final Act, *Journal of American Studies*, 44-1(2010), pp.67-81

³⁹ 宮脇昇『CSCE人権レジームの研究』国際書院、2003年、46-47頁。

「人権」条項による東側陣営への批判は内政不干渉原則（第六原則）によって阻止され、一方で東側諸国の注目点であった安全保障問題に関しては、東西両陣営が共通のテーブルに着くことが約束されたからである。

また、ソ連側は人権問題の批判に関して一つの切り札を有していた。それが、マイノリティ問題である。レーニン（Vladimir Lenin）は共産主義体制における民族問題を重要視し、ソ連における民族問題の解決策として民族別の自治共和国、自治州、自治管区などの設置、また文字を持たない民族に対する文字の設定、民族教育機関の設立など、民族問題の「解決」に様々なメカニズムを設定した。先にも検討した通り国際連合の場において「自決権」の明確な設定を求めるなど、「マイノリティ問題」の「解決」はソ連にとって誇るべき成果物であるとみなされてきた。

ベオグラード再検討会議に始まる諸検討会議において、ソ連側は西側諸国の批判に対し、西側諸国にある民族問題を指摘することで批判をかわそうとしていた。このように、ソ連側は自国の「民族問題の解決」を積極的ではないにせよ、西側諸国への有効な攻勢材料の一つとみなし、積極的にアピールを行っていた。

この「民族問題の解決」に関する分岐点の一つが、ゴルバチョフ（Mikhail Sergeevich Gorbachev）書記長の登場とペレストロイカ・グラスノスチである。言論の自由が存在しない、もしくは低度の言論の自由しかない社会においては、民族問題は表面化しにくい。しかしその社会が言論の自由がある程度存在するようになると、それまで抑圧されてきた民族問題が表面化し、顕在化する。ペレストロイカ・グラスノスチによってそれまで潜在化していた民族問題がメスヘティア・トルコ人問題、クリミア・タタール人問題、ナゴルノ・カラバフ紛争や独ソ不可侵条約付属議定書によってソ連に併合されていたバルト三国の独立運動などが一斉に顕在化したのが、1985年以降のソ連国内情勢であった。そしてソ連がウィーン再検討会議を契機にマイノリティ問題に消極的な姿勢を示し始めるのも、この時期であった。

ウィーン再検討会議以降、マイノリティをめぐる外交姿勢に変化が見られた内部的要因としては、以下の二点を挙げることが可能であろう。まず一点目にはソ連自体がマイノリティ問題で揺れていることで、西側諸国に対して「マイ

ノリティ問題解決」の優位性を示すことが事実上不可能になった点である。もう一点の要因としては、ウィーン再検討会議では西側諸国に対してソ連の人権状況が必ずしも好ましいものではないことを認め、改善する必要性を事実上認めた。ソ連側は西側諸国からの人権に関する批判を受け入れており、西側諸国のマイノリティ問題を指摘することで反論する必要性が消滅したと指摘することが可能である⁴⁰。

3-2. 外部要因

マイノリティ問題に対するソ連外交を規定するもう一つの要因として、外部要因も存在している。CSCEプロセスにおけるマイノリティ問題は、国際社会におけるマイノリティの権利問題と同様、人権の枠内において処理すべきであるという見解が、参加国に共有されていた。ソ連はその為に、西側諸国の人権侵害に関する批判に対し、マイノリティ問題を取り上げることが可能であったのである。

しかしながら特に冷戦終結以降、マイノリティ問題が冷戦後欧州の問題として大きく焦点があてられるようになると、この人権の枠内での処理に限界が生じるようになってきていた。そのために当初、1990年に開催されたコペンハーゲン人的側面会議、1991年開催のジュネーブ少数民族専門家会議やモスクワ人的側面会議では、マイノリティ問題を人権のアプローチとは別個のものとして扱い、マイノリティ問題の解決を図ろうとしていた。しかし、マイノリティ問題を別個のものとして取り扱う点に関しては、国内にマイノリティを抱えるイギリス、スペインなどの反対もあり、1992年のプラハ閣僚級会議（Prague Ministerial Council）からは、オランダなど一部の国は人権レジームの枠組みを残しつつ、紛争予防レジームと結合させ、新たなマイノリティ保護レジーム

⁴⁰ ベオグラード再検討会議最終文書は非同盟・中立諸国の努力により最終文書案が作成されたものの、それが最終文書となることはなかった。また、マドリッド再検討会議最終文書も、東西の人権観の相違などから合意形成に難航した。一方で、ウィーン再検討会議最終文書マイノリティに関する文章以外は比較的スムーズにまとまっている。また、1989年に開催されたバリ人的側面会議では、ソ連はポーランド、ハンガリーと並んで人権項目に関しては積極的姿勢を示しており、従来の消極的姿勢を変えなかったブルガリア、ルーマニア、東ドイツ、チェコスロヴァキアとは対照的なものとなっている。

の形勢を試み、最終的には少数民族高等弁務官の設置に至ることになった⁴¹。

このような情勢の元、ソ連外交においてマイノリティ問題を取り上げなくなる外部的要因として、マイノリティ問題が人権問題とは別個の存在であるという認識を一部諸国が持ち始めていた、という点が重要である。特にコペンハーゲン人的側面会議では、先にも検討したように新たなメカニズム制定に関してソ連は反対の姿勢を示していた⁴²。

マイノリティ問題がすでに大きな問題となっていたソ連にとって、人権と別枠でマイノリティ問題を検討することは、自決権などのマイノリティの権利問題とも直結し、自国の維持に大きな影響を与えるものとなる。それゆえに、ソ連としてはマイノリティ問題をCSCEの枠内で取り上げることがなくなってきたのである。

おわりに

「諸民族の牢獄」と呼ばれたロシア帝国が崩壊し、その後の指導者となったレーニンは、民族問題に関して注意を払い、自決権に関しても独自の見解を有していた。その為にロシア帝国の支配下にあったフィンランド、ポーランドやバルト三国は独立を達成し、また中央アジア、カフカス地方やウクライナ、ベラルーシなどでは民族共和国が成立し、共和国を構成する必要条件を満たさないと判断された民族には自治管区が設置された。この他ソ連のみならず第二次世界大戦以降に成立した中国においても、民族識別工作を実施し、民族自治区

⁴¹ この人権レジームからマイノリティ保護レジームが形成される過程に関しては、拙著『CSCE少数民族高等弁務官と平和創造』国際書院、2014年参照。

⁴² この会議ではリトアニア外相サウダルガス（Algirdas Saudargas）リトアニア外相、エストニア外相メリ（Lennart Meri）、ラトヴィア外相ユルカンス（Janis Yurkans）、及びリトアニア大統領が代表となった三国共同による要請文書が、議長国デンマークに対して提出されている。この三国共同で求めたオブザーバー参加は、北欧諸国が好意的反応を見せていたものの西側諸国の同意を得られず、ソ連が拒絶したために見送られている。基調演説においては、西側各国ともバルト情勢に関し遺憾の意を表明すると同時に、話し合いによる解決を求めている。北欧諸国も憂慮の念を表明したが、西側諸国のうちもっとも厳しい口調で批判を行ったのはアメリカおよびアイスランドである。アイスランド外相ハンニバルソン（Jon Baldvin Hannibalsson）、第二回全体会合ステートメント、6月5日及び、アメリカ合衆国国務長官ペーカー、第三回全体会合ステートメント、6月6日。

ただし三国の主要な参加目標は翌年のパリ首脳会議への（オブザーバー）参加であり、この要請はあくまで外交的主張の一環として提出された要請であろう。また、1991年8月のソ連におけるクーデターの後、バルト三国のCSCEモスクワCHDに独立国の資格によって参加することを求めたのは、スウェーデン、デンマーク、ハンガリーであった。

などの設置を行うなど、一定程度の配慮を行ってきた。また、労働者階級の支配する国家として、民族問題は階級概念で超越することが可能である、とも考えられていた。

このように、共産国では民族問題は西側とは異なり、解決可能もしくは解決したかのように国際社会ではふるまってきた。CSCE交渉においても民族問題の一つの要素である自決権問題に関して、ユーゴスラヴィアが議論をリードし、ソ連もそれに対して反対しないなど、共産主義国の優位性を示すものであった。

しかしながら、その民族問題は「解決されていた」わけではなく、「解決されているふり」であったことは、1980年代以降にソ連並びにユーゴスラヴィアの民族問題に起因する諸問題の発生や、ソ連の東欧への支配が揺らぎだした一九八六年のウィーン再検討会議ではハンガリーが同陣営のルーマニアのマイノリティ政策を批判するなどの事例から明らかである。

本論文で明らかにしたことは、第二次世界大戦以降、民族問題は人権問題として取り扱うことで、世界各国の合意をみていた。CSCEプロセスにおけるソ連の民族問題に関する対応も、民族問題は従属変数であって独立変数ではなかったことである、このことは、自国に問題が発生して以来姿勢を変化させたことから明らかである。